

## CAPÍTULO I

# O CONCEITO DE ORDEM NA POLÍTICA MUNDIAL

Um estudo da ordem na política mundial deve começar com a pergunta: *de que se trata?* Portanto, vou indicar o que entendo por ordem na vida social, de modo geral, para em seguida considerar o que ela significa no sistema de estados e na política mundial.

### *A ORDEM NA VIDA SOCIAL.*

Dizer que um conjunto de coisas demonstra uma ordem é, no sentido mais simples e mais geral, afirmar que elas estão relacionadas entre si de acordo com uma certa estrutura; que a sua relação recíproca não é fruto puramente do acaso, mas contém algum princípio discernível. Assim, uma fileira de livros em uma estante exhibe ordem, o que não acontece com um monte de livros amontoados no chão.

Mas quando falamos de ordem na vida social, por oposição a desordem, não temos em mente qualquer padrão ou arranjo metódico dos fenômenos sociais, mas sim uma estrutura de tipo especial. Com efeito, pode haver uma estrutura evidente na conduta de indivíduos ou grupos empenhados em um conflito violento e esta é uma situação que caracterizaríamos como “desordem”. Durante uma guerra ou uma crise os estados soberanos podem conduzir-se de modo regular e metódico; os indivíduos que vivem em condições de medo e insegurança, como na descrição do “estado da natureza” de Hobbes, podem comportar-se de acordo com algum padrão recorrente. Com efeito, o próprio Hobbes afirma que é isso o que acontece. Mas estes são exemplos de desordem na vida social, não de ordem.

Portanto, a ordem que se procura na vida social não é *qualquer* ordem ou regularidade nas relações entre indivíduos ou grupos, mas uma estrutura de conduta que leve a um resultado particular, um arranjo da vida social que promove determinadas metas ou valores. Neste sentido funcional, que implica um propósito, alguns livros exibem ordem quando não se encontram simplesmente dispostos em fila, mas estão organizados de acordo com o autor ou o assunto, servindo assim a um objetivo, qual seja o de preencher a função de seleção. Era esta concepção finalística da ordem que Santo Agostinho tinha em mente quando a definiu assim: “uma boa disposição de elementos discrepantes, cada um deles ocupando o lugar mais apropriado.”<sup>1</sup> Conforme veremos, esta é uma definição que implica uma série de problemas, mas serve como ponto de partida oportuno porque apresenta a ordem não como qualquer estrutura, mas como uma estrutura determinada, e também porque põe ênfase nos seus objetivos ou valores.

A definição de Santo Agostinho levanta desde logo a seguinte questão: “boa disposição” e “lugar mais apropriado” para que fim? Neste sentido relacionado com um objetivo, a ordem é necessariamente um conceito relativo: um arranjo (digamos, de livros) organizado tendo em vista um determinado fim (encontrar um livro conforme o seu autor) pode ser desordenado em relação a outro fim (encontrar um livro segundo o assunto de que trata). Por este motivo pode haver desacordo sobre se determinado conjunto de disposições sociais incorpora uma ordem, e se sistemas políticos e sociais que conflitam entre si podem todos incorporar uma ordem. Tanto o sistema político e social do *ancien régime* como o da França revolucionária ou dos atuais 1970, em que o mundo ocidental e os países socialistas incorporam uma “boa disposição de elementos discrepantes” apropriada a distintos fins ou conjunto de valores.

No entanto, se na aceção de Santo Agostinho só existe ordem com relação a determinados objetivos, alguns desses objetivos são elementares ou primários, já que o seu atendimento, pelo menos em certa medida, é condição não só para determinado tipo de vida social mas

---

<sup>1</sup> Agostinho, *A cidade de Deus*, Livro xix, cap. xii (pág. 249 da tradução para o inglês, *The City of God*, da Everyman's Library, 1950).

para a vida social em si mesma. Quaisquer que sejam as suas metas em particular, todas as sociedades reconhecem esses objetivos gerais, e incorporam arranjos destinados a promovê-los. Três desses objetivos devem ser mencionados particularmente. Em primeiro lugar, todas as sociedades procuram garantir que a vida seja protegida de alguma forma contra a violência que leve os indivíduos à morte ou produza danos corporais. Em segundo lugar, todas as sociedades procuram a garantia de que as promessas feitas sejam cumpridas, e que os acordos ajustados sejam implementados. Em terceiro lugar, todas as sociedades perseguem a meta de garantir que a posse das coisas seja em certa medida estável, sem estar sujeita a desafios constantes e ilimitados.<sup>2</sup> Assim, entendo que na vida social a ordem é um padrão de atividade humana que sustenta os seus objetivos elementares, primários ou universais, como os citados.

Como esta definição é fundamental para tudo o que se segue no presente estudo, convém deter-nos sobre ela para acrescentar alguns esclarecimentos. Não se sugere que esses três valores básicos de toda vida social – algumas vezes chamados de vida, verdade e propriedade – representam uma lista completa das metas comuns a todas as sociedades, ou que o termo “ordem” só possa ter um conteúdo significativo com relação a eles. No entanto, esses valores precisam certamente ser incluídos em qualquer lista dessas metas e, por outro lado, eles ilustram bem a idéia do que é um objetivo básico.

Pode-se dizer que todos os três objetivos são *elementares*: dificilmente seria possível chamar de sociedade uma constelação de pessoas ou de grupos onde não houvesse uma expectativa de segurança contra a violência, de cumprimento dos acordos e de estabilidade na posse da propriedade. Esses objetivos são também elementares no sentido de que quaisquer outras metas que a sociedade adote para si pressupõem a realização, em certo grau, daqueles primeiros objetivos. Se os indivíduos não tiverem um certo grau de segurança contra a ameaça de morte ou prejuízos, não poderão dedicar a energia e a atenção suficientes a

<sup>2</sup> Esta análise baseia-se em muitas fontes, mas vide em especial a relação de H.L.A. Hart das “verdades mais simples” que constituem “a essência do bom senso na doutrina do direito natural”: *The Concept of Law* (Oxford, Clarendon Press, 1961), pág. 194.

outros objetivos, de modo a poder alcançá-los. Se não houver a presunção generalizada de que os acordos serão cumpridos, não é concebível que esses acordos sejam negociados para facilitar a cooperação dos indivíduos em qualquer campo. Se a posse de objetos pelos indivíduos ou grupos não puder ser estabilizada ou garantida (não interessa aqui se mediante propriedade privada ou comum, ou uma combinação das duas), é difícil imaginar a existência de relações sociais estáveis de qualquer tipo, sendo os seres humanos como são, e levando-se em conta que os objetos que podem ser possuídos existem em número limitado. Naturalmente, como Hume e outros já argumentaram, a necessidade sentida pelas sociedades de estabilizar a posse é condicional. Se o desejo dos indivíduos de possuir coisas materiais fosse inteiramente egoísta, a estabilização da posse mediante regras de propriedade seria impossível. Por outro lado, se os indivíduos fossem inteiramente altruístas, essa estabilização não seria necessária. Da mesma forma, se houvesse uma escassez absoluta das coisas que as pessoas desejam possuir, as regras de propriedade não poderiam ser aplicadas efetivamente; e essas regras seriam desnecessárias se houvesse completa abundância de tais objetos. No entanto, dada a limitação do altruísmo humano e a limitada abundância das coisas desejadas, a tentativa de estabilizar a posse dessas coisas é um objetivo primordial de toda vida social. E esses três objetivos são também *universais*: todas as sociedades parecem adotá-los.

Outro ponto a ser esclarecido é que, ao definir a ordem na vida social como um padrão das atividades humanas, “uma disposição de elementos discrepantes” que sustenta objetivos elementares ou primários como os citados, não estou alegando que tais objetivos devam ser prioridade sobre outros; e no momento não estou também procurando endossá-los como valiosos ou desejáveis. Sustento, sim, que se em certa medida essas metas não forem alcançadas não poderemos falar na existência de uma sociedade, ou de vida social; que a realização de outros objetivos pressupõe que os fundamentais foram de algum modo atingidos e que, na verdade, todas as sociedades procuram promovê-los. O que não significa, contudo, que quando surge um conflito entre esses objetivos fundamentais e outros, a sociedade sempre lhes atribua, ou

deva atribuir, prioridade. De fato, como acontece nos períodos de guerra ou revolução, os homens com freqüência recorrem à violência, deixam de cumprir acordos e violam as regras de propriedade, às vezes com razão, na busca de outros valores. Como dissemos na Introdução, a ordem não é o único valor em relação ao qual a conduta dos homens pode ser modelada, nem devemos presumir que ela preceda outros valores.

Não estamos argumentando que os objetivos elementares ou primários da vida social tenham ou devam ter prioridade sobre os outros, como também não afirmamos que esses objetivos primários sejam mandatórios. Em particular, não quero adotar a posição dos expositores da doutrina do direito natural para quem estes e outros objetivos primários, elementares ou universais da vida social são obrigatórios para todos, ou de que a força compulsória das regras de conduta que os sustentam é evidente. É verdade que se pode dizer que a posição que adotei aqui é parte do “equivalente empírico” da teoria do direito natural, que busca abordar as condições primárias ou elementares da vida social com a linguagem de outra era. Na verdade, a tradição do direito natural continua a ser uma das fontes mais ricas de penetração teórica nos temas tratados no presente estudo. Mas não tenho a intenção de reviver os dados fundamentais da idéia do direito natural.

Há um aspecto a ser esclarecido sobre as relações entre a ordem na vida social, conforme a defini, e as regras ou princípios gerais imperativos que regem a conduta. Algumas vezes a ordem social é definida em termos de obediência a determinadas normas de conduta; às vezes é definida, mais especificamente, como obediência às regras da lei. De fato, a ordem na vida social está associada muito de perto à conformidade da conduta humana com relação a regras de comportamento, se não necessariamente a regras legais. Na maioria das sociedades o que ajuda a criar padrões de conduta orientados para os objetivos elementares da segurança contra a violência, o cumprimento dos acordos e a estabilidade da propriedade é a existência de regras que proíbem o homicídio e o assalto, a quebra dos contratos e o desrespeito ao direito de propriedade. No entanto, procurei deliberadamente encontrar uma definição da ordem na vida social que excluísse a noção de regras. Isto

porque, devido às razões discutidas no Capítulo 3, acredito que em princípio a ordem pode existir na vida social sem a necessidade de regras, e que é melhor considerar estas últimas como um meio bastante difundido, quase ubíquo, de criar ordem na sociedade humana, e não como parte da própria definição dessa ordem.

Preciso definir também a relação existente entre a ordem na vida social, conforme aqui definida, e as leis sociais de um tipo diferente — que não são normas, ou princípios gerais e imperativos de conduta, mas sim leis científicas, ou seja, proposições gerais que afirmam a existência de uma conexão causal entre dois tipos de evento social. Comenta-se às vezes que a ordem da vida social tem a ver com a conformidade da conduta com essas leis científicas, dentro da sociedade. Ou seja, mais especificamente, que a conduta sujeita à ordem é uma conduta previsível; em outras palavras, que se ajusta a leis que podem ser aplicadas a outros casos no futuro, assim como no passado e no presente. Outra vez, é verdade que existe uma associação estreita entre a ordem, no sentido aqui definido, e a conformidade da conduta com leis científicas que permitem prever o comportamento futuro. Uma das conseqüências da situação em que os objetivos primários ou elementares da coexistência social são sustentados de forma consistente é que os padrões regulares de conduta se tornam conhecidos; são formulados como leis abrangentes e proporcionam uma base para as expectativas a respeito da conduta futura. Além disso, se perguntarmos a razão por que os homens atribuem valor à ordem (o que creio que fazem quase universalmente, como parte tanto da perspectiva conservadora como da revolucionária), pelo menos em parte a resposta é que eles valorizam a maior previsibilidade do comportamento individual, conseqüência da conformidade com os objetivos elementares ou primários da coexistência. No entanto, definir a ordem na vida social em termos de lei científica e previsibilidade é confundir uma possível conseqüência da ordem social, e a razão para tratá-la como algo valioso, com a coisa em si mesma. Com efeito, o comportamento desordenado (no sentido em que o termo é usado aqui) também pode ajustar-se à lei científica, proporcionando uma base para expectativas sobre o futuro: todos os estudos teóricos

sobre os traços recorrentes das guerras, conflitos civis e revoluções demonstram a possibilidade de encontrar nas condutas sociais marcadas pela desordem uma conformidade com as leis científicas.

### *A ORDEM INTERNACIONAL*

Por “ordem internacional” quero referir-me a um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional. Antes de detalhar o que implica o conceito de ordem internacional vou primeiramente indicar o que entendo por “estados”, por um “sistema de estados” e uma “sociedade de estados”, ou sociedade internacional.

O ponto de partida das relações internacionais é a existência de *estados*, comunidades políticas independentes, cada uma das quais possui um governo e afirma a sua soberania com relação a uma parte da superfície terrestre e a um segmento da população humana. De um lado, os estados têm, com relação a esse território e a essa população, o que poderíamos chamar de “soberania interna”, ou seja, a supremacia sobre todas as demais autoridades dentro daquele território e com respeito a essa população; de outro, detêm o que se poderia chamar de “soberania externa”, que consiste não na supremacia mas na independência com respeito às autoridades externas. A soberania dos estados, interna e externa, existe tanto no nível normativo como no factual. Os estados não só afirmam a sua soberania interna e externa como na prática exercem efetivamente, em graus variados, essa supremacia interna e independência externa. A comunidade política independente que simplesmente afirma o direito à soberania (ou é julgada soberana por outros) mas não pode exercer na prática esse direito não é propriamente um Estado.

As comunidades políticas independentes que de acordo com este critério são ou foram estados incluem cidades-estado, como os da antiga Grécia ou da Itália renascentista, e os modernos estados nacionais. Abrangem estados cujos governos se baseiam no princípio da legitimidade dinástica, como os que predominavam na Europa moderna até a

época da Revolução Francesa, assim como estados em que o governo se baseia nos princípios da legitimidade popular ou nacional, como os que têm predominado na Europa depois daquela época. Incluem estados multinacionais, como os impérios europeus do século XIX, e estados de uma única nacionalidade; estados de território dividido, como os estados imperiais oceânicos da Europa Ocidental, e aqueles cujo território representa uma única entidade geográfica.

Há também uma grande variedade de comunidades políticas independentes que existiram ao longo da história sem serem estados no sentido aqui definido. Por exemplo: os povos germânicos da Idade das Trevas eram comunidades políticas independentes, mas embora os seus governantes exercessem supremacia sobre uma população, não a afirmavam sobre um território definido. Os reinos e principados da Cristandade Ocidental, na Idade Média, não eram estados, pois não possuíam soberania interna, porque não tinham supremacia sobre outras autoridades no seu território e dentro da sua população; e também não possuíam soberania externa, porque não eram independentes do papa ou, em certos casos, do imperador do Sagrado Império Romano. Antes da chegada dos europeus, havia – em certas regiões da África, da Austrália e da Oceania – comunidades políticas independentes unidas pelos laços de linhagem ou parentesco, nas quais inexistia uma instituição que atuasse como governo. Essas entidades não recaíam no âmbito das “relações internacionais”, se por tal expressão queremos designar (como é habitual) não as relações entre nações, mas as relações entre estados, no sentido estrito. As relações dessas comunidades políticas independentes poderiam ocupar um lugar dentro de uma teoria mais ampla das relações dos poderes, de que as relações entre os estados constituiria um caso especial; mas o fato é que elas se situam fora do domínio estrito das “relações internacionais”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Em *Of Powers and their Politics: A Critique of Theoretical Approaches* (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1968), Arthur Lee Burns tenta abordar as relações internacionais como um caso especial das relações entre poderes.

Um *sistema de estados* (ou sistema internacional) se forma quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo. Naturalmente, dois ou mais estados podem existir sem formar um sistema internacional, neste sentido. Um exemplo é o das comunidades políticas independentes que existiam no continente americano antes da chegada de Cristóvão Colombo; essas comunidades não formavam um sistema internacional com os estados europeus. As comunidades políticas independentes que haviam na China durante o período dos estados beligerantes (*circa* 481-221 a.C.), não formavam um sistema internacional com os estados existentes na mesma época na Grécia e no Mediterrâneo.

Mas quando os estados mantêm contato regular entre si, e quando além disso a sua interação é suficiente para fazer com que o comportamento de cada um deles seja um fator necessário nos cálculos dos outros, podemos dizer que eles formam um sistema. A interação dos estados pode ser direta (quando são vizinhos, parceiros ou competem pelo mesmo fim) ou indireta (em consequência do relacionamento de cada um com um terceiro), ou simplesmente pelo impacto deles sobre o sistema. Assim, o Nepal e a Bolívia não são vizinhos, competidores ou parceiros em qualquer empreendimento comum (exceto talvez como membros das Nações Unidas), mas eles se influenciam mutuamente por meio da cadeia que vincula outros estados, a que ambos estão presos. A interação dos estados que define um sistema internacional pode ter a forma de cooperação ou de conflito, ou mesmo de neutralidade ou indiferença recíprocas com relação aos objetivos de cada um. Essa interação pode abranger toda uma gama de atividades — políticas, estratégicas, econômicas, sociais —, como acontece hoje, ou apenas uma ou duas delas. Conforme implicado na definição de sistema internacional proposta por Raymond Aron, basta que as comunidades políticas independentes em questão “mantenham regularmente relações entre si”, e que “sejam todas capazes de estar implicadas em uma guerra generalizada”.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Raymond Aron, *Paz e Guerra entre as Nações* (Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1962). Citado na tradução para o inglês, p. 94.

Ao classificar as diferentes variedades de sistema internacional Martin Wight distinguiu o que chama de “sistema internacional de estados” de um “sistema de estados suzeranos”.<sup>5</sup> O primeiro se compõe de estados soberanos, no sentido em que o termo foi definido neste livro; o segundo é aquele em que um estado afirma e mantém supremacia sobre os demais. As relações entre o Império Romano e seus vizinhos bárbaros ilustram este último conceito. Outros exemplos são as relações de Bizâncio com os estados vizinhos de menor expressão; do califado abássida com as potências circundantes; ou o da China imperial com seus estados tributários. Em alguns dos sistemas que Martin Wight classificaria no primeiro tipo, pressupõe-se que em qualquer momento deve haver uma potência dominante ou hegemônica. O sistema clássico de cidades-estado helênicas, por exemplo, e mais tarde o sistema de reinos helenísticos testemunharam uma competição permanente pela posição hegemônica. O que distingue um “sistema de estados suzeranos”, como o chinês, de um “sistema internacional de estados” (onde há sempre um estado exercendo poder hegemônico) é o fato de que no primeiro caso a hegemonia é permanente e em termos práticos indisputável, enquanto no segundo a situação de hegemonia passa de uma potência para outra, sendo objeto de constante disputa.

No que concerne a nossa abordagem do problema, só o que Wight chama de “sistema internacional de estados” é um sistema de estados. Quando entidades políticas independentes constituem um “sistema de estados suzeranos” (como no caso do Império Chinês e seus vassalos), só um estado possui soberania, faltando portanto uma das condições básicas para a existência de um sistema de estados — a existência de dois ou mais estados soberanos.

Martin Wight estabelece uma segunda distinção entre “sistemas primários” e “secundários”.<sup>6</sup> Os primeiros se compõem de estados, enquanto os segundos são formados por sistemas de estados — muitas vezes do tipo estados suzeranos. Wight dá como exemplo da segunda categoria a relação entre a Cristandade Oriental, a Cristandade Ociden-

<sup>5</sup> Martin Wight, *Systems of States* (Leicester Univ. Press e London School of Economics), cap.1.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

tal e o Califado abássida na Idade Média, assim como a relação do Egito com os hititas e a Babilônia, na era de Armana. Esta distinção só poderá ter utilidade se se fizer algum dia uma análise histórica da estrutura política do mundo como um conjunto (hoje quase completamente desconhecida). A distinção não nos ajudará muito se limitarmos a nossa atenção, como neste caso, ao que são estritamente sistemas de estados. Se os sub-sistemas que compõem os sistemas secundários contêm uma multiplicidade de estados, e se há um contato e uma interação suficientes entre estes estados e os outros, o conjunto formará um “sistema primário de estados”. Mas se os sub-sistemas em questão não contêm estados — como no caso da Cristandade Ocidental, por exemplo — as interações em questão são de interesse para uma teoria da política mundial, mas não haverá propriamente sistemas de estados. Assim, no que concerne este trabalho, só precisamos levar em conta os “sistemas primários de estados”.

A expressão “sistema internacional” tem estado na moda entre os estudiosos das relações internacionais dos anos 1970 e 1980 devido principalmente aos trabalhos de Morton A. Kaplan.<sup>7</sup> O modo como Kaplan emprega essa expressão não é diferente do nosso, mas o que distingue a sua obra é a tentativa de usar o conceito de sistema para explicar e prever o comportamento internacional, especialmente pela consideração dos sistemas internacionais como um tipo especial de “sistema de ação”.<sup>8</sup> No nosso caso, porém, nada disso pretendemos, e a expressão é usada apenas para identificar um tipo especial de constelação internacional.

É preciso reconhecer, porém, que até chegar a nossos dias, a expressão “sistema de estados” percorreu um longo caminho, com sentidos bem diferentes. Este percurso parece ter começado com Pufendorf, cujo tratado *De Systematibus Civitatum* foi publicado em 1675.<sup>9</sup> Contudo,

<sup>7</sup> Vide especialmente *System and Process in International Politics* (N. York, Wiley, 1957).

<sup>8</sup> Morton Kaplan define um “sistema de ação” como “um conjunto de variáveis de tal forma vinculadas, em contraste com o seu ambiente, que as relações internas dessas variáveis entre si, e as relações externas do conjunto de variáveis individuais com respeito a combinações das variáveis externas, são caracterizadas por regularidades de conduta passíveis de descrição” (ibid. pág. 4).

<sup>9</sup> Devo esta observação a Martin Wight, *Systems of States*.

Pufendorf não se referia ao conjunto dos estados europeus, mas a grupos particulares de estados dentro daquele universo, soberanos e ao mesmo tempo vinculados entre si, formando um só corpo – como os estados alemães depois da Paz de Westfália. E embora o termo “sistema” tenha sido aplicado ao conjunto dos estados da Europa por escritores do século XVIII, como Rousseau e Nettelbladt, os principais responsáveis pela vulgarização do seu uso foram os autores do período napoleônico, como Gentz, Ancillon e Heeren. No momento em que o crescimento do poder da França ameaçava destruir o sistema de estados, transformando-o em um império universal, esses escritores procuravam chamar atenção para o sistema existente, e mostrar por que valia a pena preservá-lo. Eram não apenas analistas do sistema de estados mas seus apologistas ou protagonistas. Dessas obras, a mais importante é o *Handbuch der Geschichte des Europäischen Staatensystems und seiner Kolonien*, de A. H. L. Heeren, publicado originalmente em 1809. Em inglês, a expressão “*states system*” apareceu pela primeira vez na tradução dessa obra, publicada em 1834, havendo o tradutor comentado que a denominação não era “*strictly English*”.<sup>10</sup>

Para Heeren o sistema de estados não era simplesmente uma constelação de estados com um certo grau de mútuo contato e interação, conforme definido aqui. Implicava muito mais do que apenas a mútua conexão causal de certos conjuntos de variáveis, que Kaplan define como um “sistema de ação”.<sup>11</sup> Para Heeren um sistema de estados era “a união de vários estados contíguos, semelhantes entre si em seus costumes, na sua religião e no grau de aprimoramento social, cimentados conjuntamente por uma reciprocidade de interesses.”<sup>12</sup> Em outras palavras, ele via um sistema de estados envolvendo interesses e valores comuns, baseados em uma cultura ou civilização comum. Heeren percebia, ademais, a fragilidade do sistema de estados, com a liberdade que tinham os seus membros de agir no sentido de mantê-lo ou de permitir a sua dis-

<sup>10</sup> Vide A. H. L. Heeren, *A Manual of the History of the Political System of Europe and its Colonies*, Göttingen, 1809 (Oxford, Talboys, 1834), vol. I, pág. V.

<sup>11</sup> Vide nota 8.

<sup>12</sup> Heeren, *Manual*, págs. vii-viii.

solução, como o sistema de cidades-estado da antiga Grécia tinha sido destruído pela Macedônia, e como mais tarde o sistema de estados helenísticos que sucederam o império de Alexandre foi destruído por Roma. Com efeito, ao escrever o prefácio da primeira e da segunda edição do seu livro, Heeren pensava que Napoleão havia de fato destruído o sistema europeu, cujo epitáfio cabia a ele registrar. Essa concepção do sistema de estado difere basicamente do que no presente estudo chamamos de “sistema internacional”, e está mais próxima do que chamo aqui de “sociedade internacional”.

Existe uma “sociedade de estados” (ou “sociedade internacional”) quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. Se hoje os estados formam uma sociedade internacional (no próximo capítulo veremos em que medida isto acontece), é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções da guerra.

Nesta acepção, uma sociedade internacional pressupõe um sistema internacional, mas pode haver um sistema internacional que não seja uma sociedade. Em outras palavras, dois ou mais estados podem manter contato entre si, interagindo de tal forma que cada um deles represente um fator necessário nos cálculos do outro, sem que os dois tenham consciência dos interesses e valores comuns, mas percebendo que estão ambos sujeitos a um conjunto comum de regras, ou cooperando para o funcionamento das instituições comuns. Assim, por exemplo, Turquia, China, Japão, Coréia e Sião<sup>13</sup> eram parte de um sistema

<sup>13</sup> Atual Tailândia. (N. do R.T.)

internacional dominado pela Europa antes de integrarem uma sociedade internacional também dominada pela Europa. Em outras palavras: esses países mantinham contato com as potências europeias e interagem com elas em grau significativo no comércio e na guerra antes de reconhecer, juntamente com aquelas potências, interesses ou valores comuns, admitindo que estavam todos sujeitos às mesmas normas e cooperavam para o funcionamento de instituições comuns.

Desde a época da sua emergência, no século XVI, a Turquia participou do sistema internacional dominado pela Europa, sendo parte de guerras e alianças como um membro desse sistema. Contudo, nos três primeiros séculos os dois lados negavam especificamente que houvesse interesses ou valores comuns a ligar as duas partes, admitindo-se que os acordos ajustados entre elas não eram obrigatórios, inexistindo instituições comuns como as que ligavam as potências europeias, cujo funcionamento era objetivo de cooperação. Até o tratado de Paris de 1856, que pôs fim à guerra da Criméia, a Turquia não era aceita pelos estados europeus como um membro da sociedade internacional, e talvez só tenha alcançado plenamente esse *status* com o tratado de Lausanne de 1923.

Da mesma forma, a Pérsia<sup>14</sup> e Cartago<sup>15</sup> faziam parte, com as cidades-estado da Grécia clássica, de um mesmo sistema internacional, mas não participavam da sociedade internacional helênica. Em outras palavras, a Pérsia - e Cartago em menor escala - interagiam com aquelas cidades e foram sempre um fator essencial na sua equação estratégica, como uma ameaça externa que unia os gregos ou como potência capaz de intervir nos conflitos entre eles. Mas a Pérsia era considerada pelos gregos uma potência bárbara, e não compartilhava os mesmos valores dos gregos (expressos na sua própria língua), os jogos pan-helênicos ou as consultas ao oráculo de Delfos, nem estava sujeita às regras que obrigavam as cidades-estado helênicas a limitar os conflitos surgidos entre elas. Da mesma forma, a Pérsia não participava das *amphictyoniae*<sup>16</sup>,

---

<sup>14</sup> Atual Irã. (N. do R.T.)

<sup>15</sup> Atualmente na Tunísia. (N. do R.T.)

<sup>16</sup> Anfictionia, em português, era a confederação das cidades-estado gregas. A assembléia dos anfictiões tinha lugar em Delfos (N. do R.T.).

focos da cooperação entre os estados gregos, ou da instituição diplomática dos *proxenoi*<sup>17</sup>.

Quando os estados participam de um mesmo sistema internacional, mas não de uma sociedade internacional, como no caso dos contatos entre estados europeus e não-europeus, do século XVI até o fim do século XIX, pode haver comunicação entre eles, acordos, troca de diplomatas ou de mensageiros, não só a respeito do comércio mas da paz, da guerra e de alianças. Mas em si mesmas essas formas de interação não demonstram a existência de uma genuína sociedade internacional. Pode haver comunicação, acordos e troca de representantes sem que haja a percepção de interesses ou valores comuns, que confirmam a essas trocas substância e uma perspectiva de permanência, sem que se estabeleçam regras a respeito do modo como tal interação deva prosseguir, e sem a tentativa de cooperar em instituições nas quais haja de fato um interesse comum. Quando Cortes e Pizarro encontraram os monarcas asteca e inca, quando George III enviou Lorde Macartney a Pequim, ou quando os representantes da Rainha Vitória entraram em acordo com os chefes maori, o Sultão de Socoto ou o Cabala de Uganda, isso ocorreu fora do quadro de qualquer concepção compartilhada de uma sociedade internacional de que os dois lados fossem membros, com os mesmos direitos e deveres.

Nem sempre é fácil determinar se essas características da sociedade internacional estão presentes em um dado sistema internacional: entre um sistema internacional que é também claramente uma sociedade internacional, e outro que indubitavelmente não tem esta característica, há casos em que a percepção dos interesses comuns é tentativa e imperfeita; em que as regras comuns percebidas são vagas e mal definidas, a ponto de haver dúvida sobre se são de fato regras a serem obedecidas; e onde as instituições comuns, relativas ao funcionamento da diplomacia

<sup>17</sup> Próxenos, em português, era um habitante de uma polis, escolhido por outra polis para defender os interesses da segunda, junto à primeira. Por exemplo: um habitante de Tebas era escolhido por Atenas para defender os interesses de Atenas em Tebas. Algo semelhante ocorre em nosso sistema político. O Executivo escolhe, entre os membros do legislativo, um de seus membros para representar os interesses do Executivo, junto ao Legislativo – é o líder do Governo (N. do R.T.).

ou aos limites impostos à guerra, são implícitas ou embrionárias. Se quisermos saber em que momento teve início a sociedade internacional moderna, ou quais são os seus limites geográficos, enfrentaremos um problema de difícil solução.

Mas não há dúvida de que certos sistemas internacionais foram também sociedades. Os melhores exemplos são o sistema das cidades-estado da Grécia clássica; o sistema internacional formado pelas monarquias helenísticas, no período entre a desintegração do Império de Alexandre e a conquista romana; o sistema internacional da China no período dos estados beligerantes; o sistema de estados da antiga Índia; e o sistema moderno de estados, que surgiu na Europa e alcançou abrangência mundial.

Uma característica comum dessas sociedades internacionais históricas é o fato de que todas se basearam em uma cultura ou civilização comum, ou pelo menos em alguns elementos de tal civilização: o idioma, a epistemologia e a visão do universo, a religião, o código estético, uma tradição artística. É razoável supor que onde há tais elementos de uma civilização comum, subjacentes à sociedade internacional, eles contribuem para essa sociedade de duas formas. De um lado, podem facilitar a comunicação e uma melhor compreensão recíproca dos estados participantes, ajudando a viabilizar a definição de regras comuns e o desenvolvimento de instituições compartilhadas. De outro, podem reforçar o sentido dos interesses comuns que impelem os estados a aceitar a comunidade de idéias, instituições e valores. Este é um ponto ao qual voltaremos mais adiante, quando considerarmos a afirmativa de que, ao contrário da sociedade internacional cristã dos séculos XVI e XVII, ou da sociedade internacional europeia dos séculos XVIII e XIX, a sociedade internacional global do século XX não se baseia em uma cultura ou civilização comum (vide o capítulo 13).

\* \* \*

Tendo elaborado a nossa concepção dos estados, dos sistemas e sociedades de estados, podemos voltar à proposição com a qual inicia-

mos esta seção: por “ordem internacional” queremos referir-nos a um padrão ou disposição das atividades internacionais que sustentam os objetivos elementares, primários ou universais de uma sociedade de estados. Quais são esses objetivos?

Em primeiro lugar, a preservação do próprio sistema e da sociedade de estados. O que quer que os separe, os estados modernos se unem na crença de que eles são os principais atores da política mundial, e os mais importantes sujeitos de direitos e deveres dessa sociedade. A sociedade dos estados tem procurado garantir que ela continuará a ser a forma predominante da organização política mundial, de fato e de direito. Desafios à persistência dessa sociedade têm sido feitos algumas vezes por certos estados dominantes – o Império dos Habsburgos, a França de Luís XIV, o Império Napoleônico, a Alemanha hitlerista, e possivelmente os Estados Unidos da América depois de 1945. Esses estados pareciam ter condições de derrubar o sistema e a sociedade dos estados, transformando-os em um império universal. Outros desafios têm sido levantados por diferentes atores, que ameaçaram retirar dos estados a sua posição de principais participantes da política mundial, ou de principais sujeitos de direitos e deveres. Tais ameaças foram feitas por atores “supra-estatais” como o Papado e o Sacro Império Romano, nos séculos XVI e XVII, ou as Nações Unidas no século XX (pense-se, por exemplo, no papel exercido pela ONU como um ator violento na crise do Congo de 1961). Outros desafios ao papel internacional privilegiado do estado, ou o seu direito de exercê-lo, podem ser levantados por atores “sub-estatais”, que participam da política mundial de dentro de um estado determinado, ou ainda de atores “trans-estatais” que ultrapassam as fronteiras dos estados. Na história da moderna sociedade internacional os exemplos mais importantes são as manifestações revolucionárias e contra-revolucionárias da solidariedade humana promovidas pela Reforma, pela Revolução Francesa e pela Revolução Russa.

Em segundo lugar está o objetivo de manter a independência ou a soberania externa dos estados individuais. Da perspectiva de qualquer um desses estados, o que se almeja, ao participar da sociedade dos estados, é o reconhecimento da sua independência com relação à autoridade

de externa, e especialmente o reconhecimento da jurisdição suprema que tem sobre o seu território e população. O preço a ser pago por isso é admitir iguais direitos à independência e à soberania por parte dos outros estados.

Na verdade a sociedade internacional tem tratado a preservação da independência dos estados como um objetivo subordinado à preservação da própria sociedade internacional, o que reflete o papel predominante desempenhado pelas grandes potências na formação dessa sociedade, de que elas se consideram guardiães (vide capítulo 9). Assim, a sociedade internacional permite muitas vezes a extinção da independência de estados individuais, como acontece nos processos de partição e absorção das pequenas potências pelas potências maiores, em nome de princípios tais como “compensação” e “equilíbrio de poder”, o que levou ao declínio contínuo do número de estados europeus, a partir da Paz de Westfália, de 1648, até o Congresso de Viena de 1815. Da mesma forma, pelo menos na perspectiva das grandes potências, que se consideram seus guardiães, a sociedade internacional trata a questão da independência dos estados, considerados individualmente, como sujeita à preservação do sistema, tolerando e estimulando a limitação da soberania ou independência dos pequenos estados mediante recursos como os acordos que definem esferas de influência ou criam estados tampões ou neutralizados.

Em terceiro lugar, há o objetivo da manutenção da paz. Não se trata de estabelecer uma paz permanente ou universal, conforme o sonho dos irenistas ou teóricos da paz mundial, que contrasta vivamente com a experiência histórica. Com efeito, não se pode dizer que a sociedade dos estados tenha perseguido seriamente esta meta. O que se pretende é manter a paz no sentido de que a ausência da guerra entre os estados membros da sociedade internacional seja a situação normal do seu relacionamento, rompida apenas em circunstâncias especiais, segundo princípios geralmente aceitos.

Neste sentido a paz tem sido vista pela sociedade internacional como uma meta subordinada à preservação do sistema de estados, e por isso se tem sustentado amplamente que pode ser apropriado fazer a guerra; meta subordinada também à preservação da soberania ou inde-

pendência de estados individuais, que têm insistido no direito à guerra de autodefesa e para a proteção de outros direitos. Esse *status* atribuído à paz, subordinado a outros objetivos, está refletido nas palavras “paz e segurança” que constam da Carta das Nações Unidas. Na política internacional, “segurança” significa apenas isso: ou segurança objetiva, que realmente existe, ou subjetiva, que pode ser sentida ou experimentada. O que os estados entendem por segurança não é apenas a paz mas a sua independência, e a persistência da própria sociedade de estados que a independência requer. E para alcançar esses objetivos os estados estão prontos a recorrer à guerra ou à ameaça da guerra, como observamos. A junção desses dois termos na Carta das Nações Unidas - paz e segurança - reflete o julgamento de que as exigências da segurança podem entrar em conflito com as da paz, hipótese em que esta última não será necessariamente prioritária.

Em quarto lugar devemos notar que entre os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados estão aqueles que no princípio deste capítulo foram qualificados como objetivos comuns a toda vida social: a limitação da violência que resulte na morte ou em dano corporal, o cumprimento das promessas e a estabilidade da posse mediante a adoção de regras que regulem a propriedade.

O objetivo da limitação da violência está representado de muitas formas na sociedade internacional. Os estados cooperam entre si para manter seu monopólio da violência, e negam a outros grupos o direito de exercê-la. Por outro lado, aceitam limitações ao seu próprio direito de usar a violência; no mínimo, aceitam como obrigação recíproca não matar seus enviados ou mensageiros, o que tornaria a comunicação entre eles impossível. Além disso, aceitam que a guerra só seja praticada por uma causa “justa”, ou uma causa cuja justiça possa ser defendida em termos de regras comuns. E ademais têm proclamado constantemente a adesão a regras exigindo que haja certos limites para a condução da guerra, os *temperamenta belli*.

A meta de cumprimento das promessas feitas é representada pelo princípio *pacta sunt servanda*.<sup>18</sup> Entre os estados, como entre os indiví-

<sup>18</sup> Os acordos devem ser cumpridos, (N. do T.)

duos, só pode haver cooperação com base em acordos, e estes só podem preencher sua função na vida social com base na presunção de que serão cumpridos. No entanto, pela doutrina de *rebus sic stantibus*,<sup>19</sup> a sociedade internacional se ajusta às pressões em favor da mudança que preconizam o não cumprimento de certos tratados, procurando ao mesmo tempo salvar o princípio geral *pacta sunt servanda*.

A meta da estabilidade conferida à posse está refletida na sociedade internacional não só no reconhecimento recíproco da sua propriedade pelos estados como, de modo mais fundamental, no mútuo reconhecimento da soberania, pelo qual os estados aceitam a esfera de jurisdição de cada um deles. Na verdade, a idéia da soberania do estado deriva historicamente da noção de que certas populações e territórios pertenciam ao patrimônio do respectivo governante.

Estes são alguns dos objetivos elementares ou primários da moderna sociedade internacional e de outras sociedades internacionais. Não queremos sugerir que a lista aqui apresentada seja exaustiva, ou que não possa ser formulada de modo diverso. Da mesma forma, minha tese não afirma que esses objetivos devam ser aceitos como base válida para a ação, legislando a conduta apropriada nas relações internacionais. Deve-se registrar igualmente que nesta fase da nossa argumentação só nos preocupamos com o que poderia ser qualificado como a ordem internacional “estática”, não com a sua “dinâmica”; só nos interessamos em definir o que está envolvido na idéia da ordem internacional, não em traçar o modo como ela está incorporada em instituições históricas, sujeitas a mudanças.

### *A ORDEM MUNDIAL.*

Por “ordem mundial” entendemos os padrões ou disposições da atividade humana que sustentam os objetivos elementares ou primários da vida social na humanidade considerada em seu conjunto. A ordem internacional é uma ordem entre os estados, mas estes são agrupamen-

---

<sup>19</sup> Se as coisas permanecerem como são. (N. do T.)

tos de indivíduos, e os indivíduos podem ser agrupados de maneira diferente, sem formar estados. Além disso, mesmo quando agrupados como estados, formam também grupos de outra natureza. Assim, implícitas nas questões que levantamos sobre a ordem entre os estados, há questões mais profundas, de importância mais duradoura, sobre a função da ordem na grande sociedade humana.

Durante toda a história da humanidade, até o século VXIII, nunca houve um único sistema político que abrangesse todo o mundo. A grande sociedade humana, aludida por expoentes do direito canônico e do direito natural, era na verdade uma idéia de sociedade existente aos olhos de Deus ou à luz dos princípios do direito internacional: não correspondia a nenhum sistema político real. Antes da segunda metade do século XIX a ordem mundial era simplesmente a soma dos vários sistemas políticos que impunham ordem a diferentes partes do mundo.

No entanto, a partir do fim do século XIX e do princípio do século XX surgiu pela primeira vez um sistema político singular verdadeiramente global. A ordem em escala mundial deixou de ser simplesmente o somatório dos vários sistemas políticos que produziam a ordem em escala local; ela é também o resultado do que se poderia chamar de “sistema político mundial”. A ordem no mundo - digamos, no ano 1900 - ainda era a soma da ordem existente dentro dos estados da Europa e da América, com suas dependências ultramarinas; dentro dos Impérios Otomano, Chinês e Japonês e nos Sultanatos e Principados que preservavam uma existência independente, do Saara à Ásia Central; dentro dos sistemas políticos primitivos ainda não destruídos pelo impacto da Europa, na África e na Oceania; mas era também a consequência de um sistema político que funcionava em todo o mundo, ligando todas essas unidades.

O primeiro sistema político mundial assumiu a forma de um sistema de estados de âmbito global. A causa principal da emergência de um certo grau de interação entre os sistemas políticos de todos os continentes, que nos leva a falar em um sistema político mundial, foi a expansão do sistema de estados europeu por todo o globo, e a sua transformação em um sistema de estados de dimensão global. Na primeira fase

deste processo os estados europeus se expandiram e incorporaram ou dominaram o resto do mundo, a começar com os descobrimentos portugueses do século XV e terminando com a partilha da África, no século XIX. Na segunda fase, que em parte se sobrepôs à primeira, as regiões do globo assim incorporadas ou dominadas se livraram do controle europeu, e assumiram seu lugar como estados membros da sociedade internacional, começando com a Revolução Americana e terminando, nos nossos dias, com a revolução anti-colonialista da África e da Ásia. É verdade que a interpenetração das várias regiões do mundo não decorreu apenas da ação de estados: indivíduos e grupos participaram desse movimento como exploradores, comerciantes, imigrantes, missionários e mercenários, e a expansão do sistema de estados foi parte de um aumento mais amplo do intercâmbio social e econômico. No entanto, a estrutura política criada por esses desenvolvimentos foi apenas a de um sistema global, com uma sociedade de estados.

Mas enquanto o sistema político mundial hoje existente assume, pelo menos essencialmente, a forma de um sistema de estados (mostraremos mais adiante que está surgindo, agora, um sistema político mundial de que o sistema de estados é apenas uma parte), a ordem mundial poderia, em princípio, ser alcançada por outras modalidades de organização política universal, e uma questão que se levanta é saber se a ordem mundial não poderia ser melhor atingida por alguma dessas formas alternativas. No passado houve outras formas de organização política universal, em escala menos do que global; com efeito, ao longo da história da humanidade o formato do sistema de estados tem sido uma exceção, não a regra geral. Além disso, é razoável presumir que no futuro possam ser criadas novas formas de organização política universal, diferentes das que existiram no passado. Na terceira parte deste livro vamos considerar se o atual sistema de estados está cedendo lugar a um modelo diferente de organização política universal, e se a ordem mundial seria melhor atendida por uma dessas formas alternativas.

Neste ponto só precisamos enfatizar que neste estudo a ordem mundial implica algo diferente da ordem internacional. A ordem no conjunto da

humanidade é mais abrangente do que a ordem entre os estados: algo mais fundamental e primordial, e que moralmente a precede.

A ordem mundial é mais ampla do que a ordem internacional porque para descrevê-la precisamos tratar não só da ordem entre os estados mas também da ordem em escala interna ou local, existente dentro de cada estado, assim como da ordem dentro do sistema político mundial mais amplo, em que o sistema de estados é apenas um componente.

A ordem mundial é mais fundamental e primordial do que a ordem internacional porque as unidades primárias da grande sociedade formada pelo conjunto da humanidade não são os estados (como não são as nações, tribos, impérios, classes ou partidos), mas os seres humanos individuais - elemento permanente e indestrutível, diferentemente dos agrupamentos de qualquer tipo. Hoje são as relações internacionais que estão em foco, mas a questão da ordem mundial surge qualquer que seja a estrutura política ou social do mundo.

Por fim, a ordem mundial precede moralmente a ordem internacional. Assumir esta posição significa propor a questão da ordem mundial e do seu papel na hierarquia dos valores humanos, tema que até este ponto evitei discutir, mas que será tratado no Capítulo 4. No entanto, é preciso dizer aqui que se há algum valor na ordem na política mundial, é a ordem em toda a humanidade que precisamos considerar como tendo valor primário, não a ordem dentro da sociedade dos estados. Se a ordem internacional tem algum valor, isto só pode ocorrer porque ela é um instrumento orientado para atingir a meta maior, da ordem no conjunto da sociedade humana.